

第7部 援助にとっての Bangladesh 第10章 農村開発におけるマイクロ・クレジットと小規模 インフラ整備

著者	藤田 幸一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	183
雑誌名	開発援助と Bangladesh
ページ	281-304
発行年	1998
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014220

第 III 部

援助についてのバングラデシュ

第 10 章

農村開発におけるマイクロ・クレジットと 小規模インフラ整備

藤田 幸一

第1節 二つの農村開発政策

バングラデシュの農村に膨大な数の絶対的貧困人口が滞留し、その貧困緩和が最優先課題の一つであることは改めて強調するまでもないことであろう。

現在、バングラデシュにおいて実施されている代表的な農村開発政策として、グラミンバンク (Grameen Bank : 以下, GB) に代表されるマイクロ・クレジットと、「仕事のための食料 (Food for Work : 以下, FFW)」やテスト・リリーフ (Test Relief : 以下, TR) に代表される小規模な農村土木事業の二つが存在する。

前者は、土地などの生産手段を十分に所有しない農村貧困層に低利（商業銀行並みの金利）融資を行い、もって零細ではあっても非農業 (off-farm) 部門の収入向上プロジェクト (income generating project : 以下, IG プロジェクト) を興させ、経済的自立の促進を企図するものである。

これに対して後者は、労働集約的な土木事業を興し、貧困層のための雇用を直接に創出しようとするものである。ただし後者には、こうした短期的・直接的な雇用創出効果のほか、道路、市場、学校など経済発展のためのイン

フラ整備という、より長期的・間接的效果も含まれている。この長期的・間接的效果は重要である。というのは、バングラデシュの農村では、とりわけ末端にいくほどインフラがきわめて未整備な状態にあり、それが農村の経済発展、ひいては貧困緩和にとって重要なボトルネックとなっているのではないかと筆者は考えているからである。

問題は、バングラデシュにおいて最近、小規模農村インフラの整備がほとんどなおざりにされたまま、前者のマイクロ・クレジットへの傾斜がますます進展しつつあるという事実である。もとより、後に詳しく述べるようにマイクロ・クレジットの有効性には確かなものがあり、その重要性を否定するものではまったくない。しかしマイクロ・クレジットによって喚起される私的な投資の収益性は、農村インフラという公的な投資の水準によって相当に影響されるものと考えられる。端的に言って、農村インフラが未整備な状態では、マイクロ・クレジットの有効性は半減してしまうであろう。農村開発政策全体にとって、両者のバランスがきわめて重要になってくるものと考えられる。

本章の課題は、農村開発政策の両輪を形成する以上の二つのアプローチについて、その実態と問題点を明らかにし、そして、なぜバングラデシュにおいてマイクロ・クレジットへの偏りがここまで進んだのか、小規模農村インフラがなぜ等閑視されているのかについて試論を展開することである。

第2節 マイクロ・クレジット

1994年12月末現在、GBは、全国の村(gram)の約40%に相当する3万4913の村をカバーし、1村当たり平均1.72のセンターと58人のメンバーをかかえ、メンバー総数は200万人を突破した⁽¹⁾。このほか、有力NGOであるBRAC(Bangladesh Rural Advancement Committee)やASA(Association for Social Advancement)などによる類似のマイクロ・クレジットも相当の広がりをみ

せている。また政府系の BRDB (Bangladesh Rural Development Board) も、RD-12などにおいて、GB と類似の方式でローンを出す試みを始めている。さらに世界銀行は、これらの機関のプログラムによってカバーされない農村貧困層のために、PKSF (Palli Karma-Sahayak Foundation) に資金援助をし、NGO を実施機関とするマイクロ・クレジットの供与を始めたところである。

以上のように、今まさにマイクロ・クレジットがバングラデシュの農村を席卷しようとしているのであるが、こうした事態をまねいた最大の要因は、いうまでもなく GB の「成功」である。1976年にチッタゴン大学のユヌス (Yunus) 教授によってアクション・リサーチ・プロジェクトとして細々と始められた GB は、83年に法律によって公認の銀行となり、以来、急激な成長を遂げるわけであるが、その初期発展段階において、GB のインパクトに関する研究が多く蓄積された。それらの研究は、ほぼ一様に、GB の農村貧困緩和に果たす顕著な役割を認めるものとなっている⁽²⁾。GB への加入後、約 2～3 年でおおよそ 30～40% の所得向上が認められるというのである。こうした GB の「成功」こそがマイクロ・クレジットの「流行」の直接的原因であるといつてよい。

1. IG プロジェクトの幻想

ユヌス教授がアクション・リサーチ・プロジェクトを始めた際の基本的な仮説は、「貧困層は、適正な条件で資金を得ることができれば、その他の援助なしに生産的な自己雇用機会を生み出すことができる」というものであった。つまり農村の土地なし貧困層は皆、企業家としての素質をもっており、低利融資さえ供与すれば、その能力が開花して IG プロジェクトが成功を収め、貧困から脱却していくことができるという想定が存在していたといつてよい。そして以上の点は、現在にいたるまで、マイクロ・クレジットという開発戦略を支える基本仮説になっているものと思われる。

しかしながら、貧困層であれ富裕層であれ、一定の資金を元手にして、所

得を恒常的に生み出してくれるような IG プロジェクトを成功裡に実施することが、あらゆる者に可能であるとする想定は、われわれの「常識」に照らして、まったく納得できないものである。むしろ、こうした企業家精神に富む者は全体のごく一部に限られるというのが常識的なところであろう。

事実、筆者が調査を行ったタンガイル県のある村（以下、D村）で、世帯員の職業調査を実施したところ、手織物工場の経営者、雑貨店の店主、漁網の製造・販売、衣類の販売、コメの（加工）・販売、卵・野菜・果実などの販売、その他の自営の商工業活動に従事している者が世帯内に1人でも含ま

表1 D村におけるGB融資の資金使途

(単位：左件数、右金額1,000タカ)

	一般ローン								季節ローン		その他ローン	
	第1回		第2回		第3回		合 計					
商業活動	38.5 (36)	86.5	28.5 (38)	88.0	5 (33)	19.5	72 (36)	194.0	7 (13)	15.5	-	-
家 畜	13.5 (13)	29.5	8.5 (11)	25.0	2 (13)	8.0	24 (12)	62.5	2 (4)	5	-	-
耕 作	3 (3)	7	2 (3)	5.5	-	-	5 (3)	12.5	18 (34)	39	-	-
機 織	2 (2)	5	1 (1)	3	-	-	3 (2)	8	-	-	-	-
輸送(リキシャなど)	2 (2)	4.5	1 (1)	3.5	-	-	3 (2)	8	-	-	-	-
土地の質受け等転貸	27.5 (26)	58.25	21 (28)	62.0	4 (27)	16.0	52.5 (27)	136.25	10 (19)	24	-	-
借金返済	6 (6)	13	7 (9)	23.5	3 (20)	11.5	16 (8)	47.75	6 (11)	14.5	-	-
家 修 理	5 (5)	10.5	0.5 (1)	1.5	-	-	5.5 (3)	12	3 (6)	7	1 (5)	12
飲料水用井戸	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (2)	2	19 (95)	41.5
消 費	6.5 (6)	14.75	3.5 (5)	10.75	-	-	10 (5)	25.5	2 (4)	3.5	-	-
結婚資金	1 (1)	2	2 (3)	6	1 (7)	4	4 (2)	12	2 (4)	5	-	-
病氣治療	2 (2)	5	-	-	-	-	2 (1)	5	-	-	-	-
不 明	1 (1)	2	-	-	-	-	1 (1)	2	2 (4)	5	-	-
合 計	108 (100)	238	75 (100)	228.5	15 (100)	59	198 (100)	525.5	53 (100)	120.5	20 (100)	53.5

(注) かつこ内は百分率。

(出所) 筆者作成。

れている世帯は、GB メンバーにおいても108世帯中28世帯（26%）と約4分の1にすぎなかったのである（ただし GB の非メンバーについてみると、430世帯中77世帯（18%）とその比率はさらに小さくなり、GB の影響が確かにみてとれることは事実である）。

また表1は、D村のGB メンバー108人の1990年6月（D村にGB が導入された時期）から92年11月の調査時点までのすべてのGB からの借入れについて、資金使途別に件数と金額を調べ上げたものである。これによると、一般ローン（general loan）の場合、商業活動への投資は全体の36%を占めていることがわかる。この36%という数字は、上記の26%をかなり上回るものであり、商業活動を自分の職業として申告しなかった者のなかにも、GB 融資を利用して、一時的に（あるいは副業的に）商業活動を行った者がかなりいたことを示唆している。しかし、いずれにしてもGB メンバーの大半は商業活動とは無縁であるという結論は、変わらないであろう。他のIG プロジェクトとして有力なものに、牛（乳牛、肉牛）、ヤギ、鶏などの家畜の飼育がある。しかし表1によれば、これも12%とわずかなシェアしか占めていない。

以上により、GB 融資の大部分が、政策意図どおりにIG プロジェクトに投資されていると考えるのはどうやら幻想と考えたほうがよさそうである。しかも、上記の商業活動の多くは、パルダ規制により主に男性だけが行うことのできる職種であり、女性固有の伝統的なIG プロジェクトは、わずかにコメの加工（粳摺・精米）や漁網の製造、家畜の飼育くらいが挙げられるのみである。IG プロジェクトに投資されている場合でも、その多くはGB メンバーではない男性が行う商業活動ということができよう⁽³⁾。

次に表2は、GB 融資を利用して行っているIG プロジェクトの投資収益率を計測したものである。GB がまだ実験段階にあった1982年頃におけるタンガイル県での計測事例である。この表から明らかになる事実は次のとおりである。

第1に、商業部門と加工・製造部門を比較した場合、加工・製造部門の収益率の多くがマイナスできわめて低いという点である。

表2 IGプロジェクトの投資収益性

	収 益 率 (%)
加工・製造	
籐・竹 細 工	-83
壺	42
籾 摺・精 米	-126
搾 油	-50
敷 物 編 み	-113
織 物	22
乳 製 品	47
平 均	-38
商 業	
コ メ	62
季 節 農 産 物	91
家 畜・林産物	102
家内工業製品	-50
都市工業製品	145
行 商	-56
店 舗 経 営	86
平 均	61
男 性	57
女 性	-87

(出所) M. Hossain, *Credit for the Rural Poor: The Grameen Bank in Bangladesh*, BIDS, 1985, より筆者作成。

第2に、女性メンバーと男性メンバーを比較した場合、女性メンバーの収益率が大きなマイナス値を示しているという点である。

すなわち女性が伝統的生業として行ってきたような加工・製造部門を中心とするIGプロジェクトは、おしなべて収益率が低く、しかもマイナスの値をとることが多いことが判明したのである。D村で女性の伝統的生業へのGB融資資金の投資がほとんどみられないのは、こうした経済性の分析から当然のことといえるのではなかろうか⁽⁴⁾。

ただし表2をみる上で注意すべき点は、収益率の計算の際、粗収益から費用として差し引くその費用計算において、自家労働を市場賃金率（男女別）で評価しているということである。収益率は、自家労賃の評価にきわめて敏感である。表2のもとになった原調査の場合、GBメンバーになる前に失業状態にあった者の割合は、男性の2.5%に対し、女性は65.3%であったことがわかっている。つまり、特に女性の場合、自家労賃の自己評価は市場賃金率をかなり下回っている可能性が高いわけである。仮に、女性労働のシャドウ・プライスを市場賃金率の80%とただけで、表2の女性メンバーの収益率の平均値はマイナス87%からプラス27%に転じるのである⁽⁵⁾。したがって、女性の伝統的生業も、自家労働を「搾取」することによって十分に採算にのるのである。

2. GB融資の投資先としての土地の質受け

再度、表1に注目しよう。ここでGB融資の投資先として目立つものとして、土地の質受け (land pawning) がある。以下、これについて論じよう。なお表の「借金返済」という項目にも、質出ししていた土地を借金返済により取り戻すというケースがかなり含まれていることに注意されたい。

D村では、ボグラハニ (bhograhani) と称して、1エーカー当りおよそ1万5000～2万5000タカを融資すれば、それが返済されるまでの間、その土地の用益権を得ることができるという制度が存在する。この場合、土地の用益権（地代）が融資元金の支払い利子ということになる。

すでに別稿⁽⁶⁾で明らかにしたように、D村では土地所有階層でみた下位階層がボグラハニにおける融資の貸付主体になっている場合が圧倒的に多い。土地なし層と0.5エーカー未満の零細土地所有者層が金融の黒字主体となっているのである（表3）。したがってボグラハニで質受けした土地は、自ら耕作するのが一般的である。いわば、コメの栽培から得られる飯米の確保が、質受けを行う主たる動機であると考えられるのである。

表3 D村における土地所有階層別の貸借関係

(カッコ内は%)

土地所有面積 (エーカー)	世帯数	貸し手	貸し手 借り手	借り手	その他	貸付額 (タカ)	借入額 (タカ)	バランス (タカ)
0	206	66 (32)	22 (11)	43 (21)	75 (36)	575,150 (6,536)	196,310 (3,020)	378,840
0.01~0.49	138	37 (27)	35 (25)	49 (36)	17 (12)	601,100 (8,349)	361,920 (4,309)	239,180
0.50~0.99	84	11 (13)	26 (31)	36 (43)	11 (13)	269,880 (7,294)	468,750 (7,560)	-198,870
1.00~2.49	78	9 (12)	23 (29)	40 (51)	6 (8)	317,350 (9,917)	691,270 (10,973)	-373,920
2.50~4.99	24	2 (8)	7 (29)	14 (58)	1 (4)	82,200 (9,133)	480,300 (22,871)	-398,100
5.00~	8	2 (25)	3 (38)	2 (25)	1 (13)	121,220 (24,244)	372,200 (74,440)	-250,980
貯蓄組合	-	-	-	-	-	28,500		28,500
合 計	538	127 (24)	116 (22)	184 (34)	111 (21)	1,995,400 (8,212)	2,570,750 (8,569)	-575,350

(注) 貸付額、借入額のカッコ内は1世帯当り金額。

1米ドル=約40タカ。

(出所) 現地調査により筆者作成。

これも上記別稿ですでに指摘した点であるが、ボグラハニによる下位階層から上位階層への資金の流れは、GBの介入とは無関係に生じている現象である。GBはむしろ、こうした大きな資金フローの実態がすでに存在するなかで登場し、その融資資金の一部が、そうした流れにのって、土地の質受けに投資されたとみるべきなのである。

ちなみに、上記別稿で計算したように、D村ではアマン(aman)ーボロ(boro)の稲二期作体系(村の31%の土地を占める作付体系)で年間地代は約4000タカ、アマンーカラシ菜(mustard)ーボロの三毛作体系(同上34%)で年間地代は6000タカ弱と推計されるから、ボグラハニの年利回りは約25%と計算される⁽⁷⁾。これはGBの貸付金利(当時16%)をわずかに上回る程度にすぎないが、比較的安全な投資機会で、しかも耕作にかかる自家労賃部分の所得確保という意味でも有利な投資機会ということができよう。

なお、GBの融資資金の多くが土地の質受けに投資されているという事実は、タンガイル県でGBメンバーの詳細な参与観察を行ったトッド(Todd, H.)も指摘している点である⁽⁸⁾。ちなみに、トッドの調査当時においては、土地

の質受けはGB融資資金の「又貸し」とみられ、投資先としてGBが公認していなかったために、メンバーからの事実の聞き取りに苦勞したようであるが(D村でも事情は同じであった)、その後、公認されて現在にいたっていることをつけ加えておきたい。

ボグラハニは、元金が返済されるまで、土地の用益権が確保できる制度である。元金が返済されれば、その時点でまた別の土地を質受けすることも可能である。つまり無期限に一定の土地を確保することもできるのである。かかる意味では、GBの融資資金のかかなりの部分が土地の質受けに投資されているという事実は、GBが実質的に土地改革の役割を果たしていることを意味するものである。

3. GBの貧困緩和メカニズム

以上、D村では、GB融資の投資先としてさまざまな商業活動のほかに、土地の質受けがかなり多いという実態が明らかになった。

D村の事例は単なる一事例にすぎず、これを一般化するには慎重でなければならないが、トッドの指摘にもみられるように、土地の質受けという投資形態はかなり普遍的にみられるものと考えられる。しかも「借金返済」を含めて考えると、土地の質受けのシェアは、一般ローンにおける初回の31.1%から第2回の37.3%、第3回の46.7%と増加傾向にあることが読みとれる(前掲表1)。つまりGBメンバーは、GB加入後、年を経過するごとに土地という資産への投資を重視するようになっていっているといえよう。家畜の購入も資産形成の一種と考えれば、資産形成の重要性は加速度的に増加していっていると考えられよう。

ここで、一つの仮説にすぎないが⁽⁹⁾、GBの貧困緩和メカニズムを以下のように考えておこう⁽¹⁰⁾。

まずGBへの加入後2年くらいまでの初期段階においては、女性メンバーは、収益率が低く、自家労働を「搾取」することによってようやく一定の所

得が確保できるような伝統的な IG プロジェクト（例えばデキによる粃摺・精米、敷物編み、竹・籐細工など）を行うか、ないしは夫や息子など家庭内の男性に商業活動などの IG プロジェクトを代行してもらうことになる。前者の場合、収益性は低い、馴染みがあり、リスクが低く、かつ直ちに現金収入が得られるというメリットが存在する。融資を受けた翌週からすぐに返済が始まる GB 方式では、直ちに現金収入が得られるという条件は重要である。こうしてメンバーは我慢を重ねながらしだいに資金を蓄積していく（ただしすでにこの時点で、融資資金の一部は土地の質受けなど資産形成に向かう）。

次に3年目から4年目になると、IG プロジェクトによる所得向上と資本蓄積に伴い、メンバーの投資先はしだいに資産形成に重点がおかれるようになってくる。まずはヤギ・牛などの家畜の購入である。またD村のボグラハニに相当するボンドク (bondhok) やカイカラシ (khaikhalashi)⁽¹¹⁾ といった土地の質受けも始まる。こうして形成された資産から得られる年々の所得フローの比重がしだいに高まってくると、所得水準は高位安定化する。この時点で貧困からの脱却の目途が立つようになる。建屋ローン (housing loan) の申し込みが始まるのもこの頃である。

さらに5年目以降になると、メンバー自身、貧困から脱出できたという十分な確信が得られるようになり⁽¹²⁾、収益性の低い IG プロジェクトからは撤退するようになる。この頃から、よりリスクの高い事業に投資する者も現れ、また子供の教育、家の改築、ダウリー（花嫁側が花婿側に支払う婚資）のための貯蓄など、より遠い将来展望を見据えた社会的投資が増加する⁽¹³⁾。また建屋ローンの申し込みも急増する。

以上が GB の仮説的な貧困緩和メカニズムである。

むろん以上の貧困緩和メカニズムは、断片的な証拠はあるものの、十分な実証に裏づけられたものではなく、仮説の域を出るものではない。またメンバーの個人差が大きいなか、せいぜい「理念型」としての貧困緩和メカニズムである。

しかしここで最低限、強調しておきたい点は、D村でみられたように、GB

メンバーの投資先は、しだいに資産形成に向かっていくという点である。筆者は、マイクロ・クレジットによる貧困緩和の鍵は、IG プロジェクトによる労働所得や利潤の獲得ではなく、資産形成に伴う資産所得の獲得こそが握っていると考えているからである。要するに、繰り返しになるが、農村の土地なし貧困層といえども皆、企業家としての素質をもっており、低利融資さえ供与すれば、その潜在能力が開花して IG プロジェクトが成功を収め、貧困から脱却していくことができるという GB の想定は、実態とは乖離している可能性が高いのである。つまりマイクロ・クレジットという開発戦略を支える基本仮説は正しくないといわざるを得ないわけである。

4. GB の「成功」要因

GB は、ドロップアウトしていく者を除けば、農村の貧困緩和に対して確実なインパクトをもたらしている。しかしながら、そのメカニズムは、少なくとも GB が想定しているような IG プロジェクトによるものではない。それは多分に土地の質受けに代表されるような資産所得の増加によるものである。そして貧困からの脱出には、上述のメカニズムを通じて、最低 5 年は必要と考えられる。

以上により、重要な政策含意が導かれる。

すなわちマイクロ・クレジットの融資は、1 回（1 年）限りのものではなく、少なくとも 5 年は継続する必要があるという点である。GB 以前の多くのマイクロ・クレジットがあまり有効性をもってこなかったのは、主にこのためである⁽¹⁴⁾。1 回限りの融資では、収益率の低い IG プロジェクトを実施して終わりになり、資産形成を行う段階までいたらないからである。

ここで、融資を継続して行っていくための基本的な前提条件として重要なものは当然、高い資金回収率である。GB が 100% に近い驚異的な資金回収率を実現しており、この条件を満たしていることはいうまでもないであろう。そしてさらにその背景には、5 人グループやセンターによる相互監視体制、

回収を容易にする少額の毎週返済システム、村人が銀行に出向くのではなく銀行員が村に出向くという村内業務のシステムの導入などいくつかの制度的革新が存在しているのである。

また GB の第 2 の「成功」要因として、その徹底した個人主義を挙げておかなければならない。他の NGO によるマイクロ・クレジットの場合、往々にして小グループ（ショミティ）による共同 IG プロジェクトの実施を推進していることが多い。この場合、IG プロジェクト自身の収益率が低い上に、ショミティ内部でしばしば確執が生じ、挫折することが多いのである。

GB の「成功」要因の第 3 は、行政機構との訣別である。バングラデシュにおける行政機構の非効率、腐敗は改めて指摘するまでもないことであろう。マイクロ・クレジットの「流行」の契機をつくった GB の「成功」は、それが地方行政制度を素通りし、村の個々人を直接に対象とした点によるところが大きいのである。

5. GB の限界

最後に、GB の限界としては以下のような点が挙げられる。

第 1 に、すでに述べたことであるが、D 村の事例では、GB がターゲットとしている下位階層が金融の黒字主体、それ以外の上位階層が赤字主体であるというのが実態であった（前掲表 3）。このことは、別稿⁽¹⁵⁾で明らかにしたように、ボグラ県の筆者のもう一つの調査村（以下、A 村）でも明らかになっていることで、かなり一般性をもつ現象と考えられる。そして以上のことは、農村の貧困層にとって金融の制約が最も重要なボトルネックになっているとはいえない可能性を示唆しているのである。

第 2 に、GB が企業家精神をもった真に運転資金を必要としている者をターゲットにしていないということ、したがって GB は農村の経済発展の牽引力にはけっしてなり得ていないという点である。むしろ GB による貧困緩和に伴って貧困層の購買力が増大し、それによる最終需要効果が存在すること

は否定するものではないが。

第3に、村の最貧困層がGBのメンバーから排除される可能性が高いという点である。典型的には寡婦世帯や夫が病弱で満足に働けないといった世帯である。GBは5人グループによる緩やかな連帯責任制をとっているため、グループの組織化の際に、資金返済が困難であろうとみなされる者は自然に排除されてしまうためである。

第3節 小規模農村インフラ

巨大な氾濫原上にあるバングラデシュの国土で新たに道路を通そうとすれば、高く盛り土をして洪水の水をかぶらないようにしなければならない。そしてその盛り土は、洪水が下流方向に流れるのを遮断してしまうことになるため、適切な箇所道路を寸断しなければならない。寸断された箇所は、季節的な洪水の「抜け道」であり、きわめて自然の理にかなったものである。しかしながら、こうして至るところで道路が寸断され、雨期には通行が不可能ないし困難になるため、雨期の経済活動は全般にきわめて低調にならざるを得ない。特に影響を受けるのは物流を担う商業活動である。また例えば農業技術普及や家族計画、保健などの分野で働く政府の末端レベルの役人も十分に動きがとれなくなり、行政サービスの質の低下も避けられない。

表4は、バングラデシュの道路システムを示したものであるが、末端の道路になるほど、かかる寸断箇所が多くなり、交通が遮断される。こうして、バングラデシュにおける農村部の道路整備は、寸断された箇所に橋を架けるか、カルバート（土管）を埋め込むといった作業が主となる。また、しばしば季節的に繰り返される豪雨や洪水による道路の崩壊を、盛り土をして修復するという作業もきわめて重要になってくる。本章の冒頭に述べたFFWやTRは主として、こうした道路の建設や補修のために労働者を大量に雇用し、賃金として食糧援助によって供与された小麦を現物支給する、という事業な

表4 バングラデシュの道路システム

区 分	管轄 ¹⁾	リ ン ク	標準幅員 (m)	総延長 ²⁾ (km)	舗装率 ³⁾ (%)
幹線道路					
国 道	RHD	首都と主要地方都市	12.2	2,835	98
地方道	RHD	旧県庁所在地間	10.9	1,382	98
フィーダー道路					
A	RHD	郡(タナ)庁所在地と幹線道路	7.32	8,743	64
B	LGED	主要市場所在地と幹線道路	7.32	22,185	26
農村道路					
R 1	LGED	タナとユニオン市場所在地間	4.87	36,235	2
R 2	LGED	ユニオン間	3.66	113,725	-
R 3	LGED	村と村, 農場と村	2.44		

(注) 1) RHD: Roads and Highways Department, LGED: Local Government Engineering Department.

2) 1989/90年現在。

3) 半舗装, レンガ舗装を含む。

(出所) Local Government of Engineering Bureau, Report on Maintenance of Rural Infrastructure: Compiled for Consideration in the Workshop held in Dhaka during 17-18 February 1992, mimeo., pp. 4-5.

のである。この場合、労働者の作業は、道路周辺の土を掘り、それを運んで盛り土をするというきわめて単純なものとなる。

1. 小規模農村インフラ事業の問題点

こうした小規模農村インフラ事業のかかえる問題点は、すでに別稿で論じたところであるが⁽¹⁶⁾、それを再整理しておくと、以下のようになる。

第1に、タナ(Thana)レベルの自主財源(主として市場への課税から生ずるもので、ほぼ全額がインフラ事業に投入される)はきわめて少なく、また外国援助(または中央政府)から流入する資金(ないし小麦の現物)はその20倍以上に達するが、それでも、きわめて未整備な状態にあるバングラデシュ農村の

(小規模)インフラを整備していくにはまったく不十分であるという点である。A村の位置するボグラ県シェブル・タナでは、一つのユニオン(Union)当りに割り当てられる事業は、FFWが1事業、TRが5～15事業、RMP(Rural Maintenance Project)が3箇所である⁽¹⁷⁾。ちなみにA村の位置するミルジャプル・ユニオンは面積約40平方キロメートル、人口3万5000弱で、52の村(gram)を含んでいる。一つ一つの村からみれば、とりわけFFWやTRの配分に力をもっているユニオン議長やユニオン議員を輩出していない村では、こうした公共事業の配分はほとんどないといっても過言ではない。

第2に、小麦の脱漏率が高いこと、つまり小麦の横流しによる横領が多いことである。一例であるが、フォリドプル県におけるある研究によれば、脱漏率はおおよそ、タナ長官10%、インフラ事業を管轄するタナの出先の役人10%、食糧倉庫の管理人(損耗を含む)5%、ユニオン評議会10%、プロジェクト実施委員会(FFWやTRの事業の実施・監督主体として組織される数名の委員会)5%で、合計40%もの小麦が途中で消えてなくなる計算になるという⁽¹⁸⁾。

第3に、ユニオンも徴税能力が低く、タナを通じて配分されるFFWやTRなどを除いて、独自に行うことのできる開発予算がほとんどないという点である。ユニオンの主な財源は、住民から徴収される家屋税、およびチョキダリ(警備員)税であるが、1世帯当りきわめて少額であるにもかかわらず、滞納が慢性化している。例えば1991年度のA村の1世帯当り年間平均課税額はわずか8.8タカ(農業日雇賃金1日分の4分の1から5分の1程度)、そして92年度のミルジャプル・ユニオン全体における滞納率は実に61%であった。そのため、植林・養魚、飲料水、家族計画、教育施設の整備、道路補修、RMP、ユニオン評議会の建物補修など、「開発予算」として計上されていた約8万タカのうち、実際に支出されたのは、植林・養魚の3900タカ、および義務的支出であるRMPの1万3140タカのみという惨憺たるものであった。

このように、人口2～3万規模のユニオンにおいて、きわめて脆弱な財政基盤しかなく、また人員面でも、議長1名、議員9名、警備員数名のほかに

は、1名の事務官 (secretary) が働いているのみというのが、バングラデシュの現実なのである。先にふれた農業技術普及や家族計画、保健などに携わる政府の末端レベルの役人は、タナを本拠地として働いており、ユニオンは素通りの状況である。ユニオンの脆弱さ、実体のなさというものがバングラデシュで農村開発を推進していく際の最大の隘路の一つであるといっても過言ではない。

第4に、FFWやTRに限らず、すべての小規模農村インフラ事業についていえることであるが、インドネシアのゴトンロヨン⁽¹⁹⁾にみられるような村人の参加や村人からの資源動員がまったくない状況下で事業が実施されている点である。村人にとって、インフラ事業とは政府（あるいはドナー）が小麦を持ち込んで勝手に行うものであり、村人にとっては単なる贈り物、または事業の労働者として雇われて小麦を受け取るだけのものとなっている。きわめて小規模な道路補修などにしても、それは政府がやるべきことであって、自らが共同でやるという意識が欠けているのが一般的である。

2. A村におけるアクション・リサーチ

では、なぜ村で自発的なインフラ整備が行われておらず、またやや規模の大きなFFWはともかくとしても、ごく小規模なTRにおいてさえ、村人の参加や村人からの資源動員がまったく欠けているのであろうか。

ただし、実は別稿で述べたように⁽²⁰⁾、A村では自発的なインフラ整備がまったく行われていないと断言することはできない。モスク脇の道路がぬかるんで通行が困難になったとき、村人は共同で補修作業を行った（ただし参加率は村のイスラム教徒の50%であった）。またマドラサに子供が遊べる運動場が必要だと感じた村人たちは、村から2万1000タカ余り、周辺村からも1万タカ弱を集め、また0.52エーカーの土地（地価で金額換算すると約5万タカ）を現物で供与させるという一大事業を成し遂げたのである（拠出率はA村のヒンドゥ教徒も合わせ49%）。ユニオンに支払うべき税がA村全体で1751

タカにすぎず、しかも滞納が多いことを考えあわせると、いかに大量の資源動員が行われたかが明らかであろう。A村ではさらに、モスクやマドラサのために村人（富農層）が農地を寄進し、その小作料収入などでモスク基金やマドラサ基金を設け、自主管理も行っているのである。バングラデシュの村においても、宗教に関連した分野に限定されるとはいえ、一定の共同活動が見い出せるのである。

筆者は、JICA（国際協力事業団）の長期派遣専門家として滞在中⁽²¹⁾、A村において、アクション・リサーチを行う機会を得た。既述のような村にすでに存在する、村レベルの自発的な共同活動や資源動員力を、宗教関連でない純粋世俗的なインフラ整備事業に応用できるかどうかを問うアクション・リサーチである。

ここで、インフラ事業が、村人の真のニーズに合わないプロジェクト側のお仕着せのものであっては、アクション・リサーチとしての意味がないであろう。幸運(?)なことに、われわれの滞在中、村の物資（特にコメ）運搬の大動脈ともいうべき道路の、池の淵に面したある箇所が出水によって崩壊し、村人が困り果ててしまう状況が生じた。埋め込まれていたカルバートが流され、それに伴って道路が寸断され、また池沿いの道が削られて牛車の通行が不可能になってしまったのである。乾期の間は、圃場を通るなり、浅くなった池の中を通るなりで、なんとかコメの運搬やリキシャの通行などに支障はなかったが、次の雨期までに補修しなければ、事態がより深刻化してしまうことは誰の目にも明らかであった。

村の重立たちは、ユニオンに交渉をもちかけたが、結局ラチがあかず、かといって村で独力で何とかしようとする気運もいま一つ盛り上がらなかった。そこでJICAプロジェクトは、補修に必要なカルバート（材料費、運搬費、設置費を合わせ8600タカ）を無償供与するから、盛り土の作業は村でやってもらう（村人が無償で労力を提供する）という提案を出し、村開発委員会（プロジェクトの指導によって組織した、村の重立13人から構成される委員会）との間で合意に達した。

詳細は省略せざるを得ないが、紆余曲折をへながら、結局、この事業は、なんとか雨期が始まるまでに完遂することができた。村人の作業量は、のべ1164時間（1日8時間として145.5人日、日雇賃金をFFWと同じ42タカとすると約6100タカ）であった。A村の実働可能世帯182世帯⁽²²⁾のうち、この勤労奉仕に参加した世帯は121世帯（66.5%）で、1世帯当り平均2.62日（9.62時間）の作業が行われたことになる。なお付け加えておくと、労働提供は、貧困世帯ほど少なく、富裕な世帯ほど多いという「公平」な結果になった。

以上のように一応、この事業は成功裡に終わったが、事業に立ち会った者からみると、やはり村人の無償の労働提供ということには相当に強い抵抗があると感じられた。

一つの証拠には、事業の実施が非常に非計画的であった点が挙げられる。作業開始の12月22日から、ほぼ半分の作業が終わりカルバートを設置した（半分の作業量が終了した時点までカルバートの設置は見合わせる約束であった）2月18日までは、緩慢ではあれ比較的順調に作業は進んだが、以来作業はまったく停止してしまい、いよいよ雨期が近づいた4月3日ようやく作業が再開され、8日、9日、10日、22日の5日間で残りの作業を一気に終了するという経過であった。

村開発委員会を構成する村の重立たちは、プロジェクトの手前、一生懸命、村人を動員しようと努力するのであるが、笛吹けど踊らずである。彼らは、一度は複数のグループを組織し、その単位で作業を進めようとしたが、まったく機能せずに終わった。このことからして、村の内部に、組織化をするにあたって核となるような集団がないか、または非常に弱いと考えざるを得ないのである。

3. 小 括

やはりバングラデシュの村には、インフラ事業を担っていくような社会的基盤がそもそもないか、あるいは少なくとも非常に弱いと考えなければなら

ないであろう。われわれの行ったアクション・リサーチと同様の発想で1950年代に試行された V-AID (Village Agricultural and Industrial Development)⁽²³⁾ が数年で立ち消えになってしまった根本的な原因は、バングラデシュの村の共同体としての機能の脆弱さにあるというのが筆者の考えである⁽²⁴⁾。

しかし農村の小規模インフラのニーズは高い。インフラが整備されれば、農業の発展はもちろん、農村工業が興り、商業活動全般も盛んになり、貧困層にとっても長期的・間接的効果は非常に大きいと考えられる⁽²⁵⁾。ただしインフラ整備の効率的な実施のためには、村落レベルの共同活動は不可欠なのである。

A村で行ったような試みは、インフラ整備資金の節約という意味で重要であろう。またA村で行ったような事業を我慢強く実施していくことを通じて、村レベルの共同体機能が強化されていくといった側面もあろう。A村で実施した事業の規模は、ほぼTRの規模と同じである⁽²⁶⁾。したがってここでは、TRを、現在のような小麦のバラマキに近い形ではなく、村人の参加と村からの資源動員を喚起するようなマッチング・ファンド方式で行うべしという提案をしておきたい。

結 語

本章で取り上げたマイクロ・クレジットおよび小規模農村インフラ事業という二つの農村開発政策は、「私」経済と「公共」経済という観点からは、まったく対照的な性格を帯びている。マイクロ・クレジットは、個別経済主体の生産活動に直接ターゲットをあてたものであるのに対し、農村土木事業は、むしろ個別経済主体の生産活動を側面から支援するような、地域的公共財の供給を行うものである。

いうまでもないことであるが、経済発展とは、これら「私」経済と「公共」経済のバランスある発展の上にはじめて成立するものである。言い換え

れば両者は補完的である。バングラデシュでは「私」経済ばかりが重視されて肥大化し、もう一方の「公共」経済が等閑視されてきたことが最も根本的な問題ではないかと筆者は認識している。この点は特に末端の村レベルで明らかである。バングラデシュでは GB が顕著な成果をあげて以来、マイクロ・クレジットという政策手段への傾斜がますます強まってきている。一方で末端の村レベルのインフラ整備は遅々として進展していない。GB の実態は本論で述べたとおりであり、融資資金の 3 分の 1 程度は商業活動に投資されているが、こうした商業活動は早晚、インフラのボトルネックに突き当たり、頓挫することも予想されよう。換言すれば、インフラの未整備は、マイクロ・クレジットの持続可能性を脅かす危険性を孕んでいるのである。

それではなぜ GB 方式のマイクロ・クレジットへの傾斜がますます強まり、村レベルの小規模なインフラ整備が等閑視されているのか。

それはバングラデシュの村落社会構造とけっして無縁ではないであろう。公的なリーダーシップ、あるいは非公式にも確固としたリーダーシップが存在せず、村レベルの共同活動もほとんど観察されず、村としてのまとまりに欠けたバングラデシュの村落というものが背景にあることはほぼ間違いないであろう。また、そうした公共性の弱体という村落社会構造を反映してか、末端の行政組織（とりわけユニオン）もきわめて貧弱である。要するに、「公共」経済を重視しようにもその基盤がなく、勢い、行政組織を通さず、しかも「村ぐるみ」でない個別経済主体（あるいはせいぜい小さなグループ）の活動にターゲットをしぼる貧困緩和アプローチのみが実行可能となってしまうような構造が存在するといえるのではなかろうか。またこのことは、バングラデシュで、ターゲット・アプローチを得意とする NGO の活動がきわめて活発である事実とけっして無縁ではないであろう。以上のように、小規模インフラ（村落アプローチ）の軽視とマイクロ・クレジット（ターゲット・アプローチ）の重視という事態の背後には、バングラデシュ社会に固有の要因が存在しているのではないか、というのが筆者の考えである。

しかし以上のことは、このままマイクロ・クレジットへの過度の傾斜を放

置しておいてよいことを意味するものではもちろんない。長期的な視点で村の公共機能を強化していくためにも、またマイクロ・クレジットの有効性をより高めるためにも、村人の参加や村からの資源動員を伴うような小規模農村インフラ事業を、少しずつでも実施していくことが肝要であろう。

注(1) Grameen Bank, *Annual Report 1994*.

(2) 代表的なものとして、Hossain, M., *Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh*, Research Report No.65, International Food Policy Research Institute, 1988, がある。

(3) 女性のGBメンバーの融資資金の多くを実際は男性が使用しているという点については、Goetz, A.M. and R.S. Gupta, "Who Takes the Credit? Gender, Power, and Control over Loan Use in Rural Credit Programs in Bangladesh," *World Development*, Vol. 24, No.1, 1996, を参照のこと。

(4) Momen, M.A., *A Study of the Impact of Income Generating Activities Among Poor Rural Women in Bangladesh*, Report No.RAS/79/21, Dhaka: The Institute of Social Welfare and Research, 1983. では、50のプロジェクトを例にして、収益性が低いことを実証している。

(5) Hossain, M., *Credit for the Poor: The Grameen Bank in Bangladesh*, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies, 1985, p.89.

(6) 藤田幸一「バングラデシュ農村非制度金融の新動向——階層間金融フローの『逆転』をめぐる——」(『農業総合研究』第49巻第3号, 1995年7月)。

(7) 自家労働を農業の市場賃金率(臨時雇)で評価して計算した結果であり、自家労賃評価がこれよりも低ければ、ボグラハニの利回りはより高く計算されることになる。

(8) Todd, H., *Women at the Centre: Grameen Bank Borrowers Ten Years On*, Dhaka: The University Press Limited, 1996.

(9) Fuglesang, A. and D. Chandler, *Participation As Process: Process As Growth*, Grammen Trust, 1993, p.211; Lucious, G.K. and K. Osner, *Development Has Got A Face: Lifestories of Thirteen Women in Bangladesh on People's Economy*, Grameen Bank, 1992, p.48, などを参考にした。

(10) むろんメンバーの全員がこうした貧困緩和メカニズムにうまく乗っていきけるわけではない。いわゆるドロップアウトの比率が3割以上に達するほど高い支店も少なくないという事実を見落としてはならないであろう。

(11) カイカラシとは、後述のA村で典型的にみられた土地の質である。1エー

カー当たり1万～1万5000タカを支払えば、7年間、その土地の用益権が確保できるという制度である。ボグラハニと異なり、7年後には融資元金の返済の義務はない。かかる意味でカイカラシは、小作料前払いの長期小作制度とみることもできる。アマンーボロというA村で最も多い作付体系の下での地代は、1エーカー当たり約6500タカであり、これより計算すると、カイカラシの利回りは年40～65％程度になる。

- (12) GB 加入後の経年数別に行った詳細な調査によれば、GB 加入後5年で貧困状態から脱出でき、7～8年で「卒業」（それ以上ローンが必要でなくなる状態）できるという (Khandler et al., *Targeted Credit Programs and Rural Poverty in Bangladesh*, World Bank and Bangladesh Institute of Development Studies, March 1995)。
- (13) Hossain, M., *Credit for Alleviation*…… p.60 の第30表によれば、社会的投資（家屋、教育、衛生）への1人当たり投資額は、GB 加入後1年末満で662タカ、1～2年で989タカ、2～3年で1656タカ、3年以上で3541タカと急増していることがわかっている（1985年調査）。
- (14) GB が急速に拡大する以前である1985年時点において、バングラデシュ政府やドナーがいかにIG プロジェクトの収益性や持続可能性に対して懐疑的であったかについては、Sanyal, B., “Antagonistic Cooperation: A Case Study of Nongovernmental Organizations, Government and Donors’ Relationship in Income-Generating Projects in Bangladesh,” *World Development*, Vol.19, No.10, 1991, を参照されたい。
- (15) 注(6)に同じ。
- (16) 藤田幸一「村落公共機能の強化をめざして——バングラデシュ農村開発の新戦略——」（『東南アジア研究』第33巻第1号、1995年6月）。
- (17) RMP とは原則として FFW によって建設・補修された道路の小規模な維持・管理作業を周年にわたって行うプロジェクトであり、女性5人1組になって働くものである。必要な費用の10％はユニオン評議会が負担することになっている。
- (18) Arn, A., *The Making of Institutions and Leaders at Rice Root Level: Inside the Rural Works Programme in Bangladesh*, Copenhagen: Centre for Development Research, May 1989, pp. 26-29.
- (19) 具体例の分析事例として、大鎌邦雄「インドネシアの農村組織と農村社会構造」（『農業総合研究』第44巻第2号、1990年4月）がある。
- (20) 注(16)に同じ。
- (21) 1992年3月末から2年間、研究協力「農村開発実験に関する共同研究 (Joint Study on Rural Development Experiment)」(日本側代表：京都大学東南アジア研究センター・海田能宏教授)に参加した。なおA村でのアクション・

リサーチは、現 JICA 農業開発部農業技術協力課の板垣啓子氏、およびボグラ農村開発アカデミー (Rural Development Academy, Bogra) のフェローズ・ホセイン (Feroz Hossain) 氏と共同で行ったものである。

- 22) 実働可能世帯とは盛り土作業が実施可能な成年男子のいる世帯という意味である。
- 23) V-AID については、安藤和雄「バングラデシュの農村開発の現状と課題」(河合明宣編『発展途上国産業開発論』放送大学教育振興会、1995年)；Hossain, Z., “Village Agricultural and Industrial Development (V-AID) Programme,” in *Rural Development in Bangladesh: Strategies and Experiences*, ed. Quddus, A., Comilla: Bangladesh Academy for Rural Development, 1993, などを参照。
- 24) Bertocchi, P. J., “Patterns of Social Organization in Rural East Bengal,” in *Bengal East and West*, ed. Alexander Lipski, Michigan: Asian Studies Center, Michigan State University, 1969 によれば、バングラデシュ (コミラ地域) の農村社会組織は、社会的・政治的な権力が村 (gram) レベルに集約されず、一般に村よりも小さな、主として冠婚葬祭や紛争調停の単位であるレイイ (reyai), そしてその指導者層である優勢な同族集団のなかに局所化 (localize) されたものとして特徴づけられ、また、その歴史的由来は以下のものであるという (同上論文, p.111)。

地代が徴収されさえすれば、王侯地主による地域への干渉は非常に少なかったし、また1870年代に英国が農村への直接の関与を始めるまで、農村住民と植民地権力の接触は多くなかった。かかる状況下で、農村の組織は、外のより強い権力に相対的に影響を受けない形で進化し、自然に、他の同族集団からリーダーシップを認められた特定の同族集団を中心に権力が局所化されていったと考えられる。…(中略)…社会的・政治的結合がかかる小さな単位へ局所化された状態が長らく続いた結果、ベンガルのどこかで、またインド亜大陸の他の地域でみられた如き、「村長 (village headman)」等に付与される、秩序だって集中化された権威をもつ大きくて堅牢な村の形成が妨げられたのである。

なおペルトーチのいうレイイは通常ショマジ (samaj), 同族集団はグシュティ (gushti) と呼ばれ、A村にも存在しているが、A村での「実験」の結果、こうしたショマジやグシュティにも、構成員に対して資源動員を強制するような力がないことが判明したといえる。

- 25) 農村インフラが農村の経済発展にとっていかに重要であるかについては、Ahmed, A. and M. Hossain, *Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh*, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, Research Report No.83, 1990, を参照。

- (26) TR は、小麦にして1.5～2.5トン，全部を労働者への賃金として使用したとすれば，200～350人日の雇用創出が可能な程度のごく小さな事業規模である。これに対して FFW は，小麦にして 30～120 トン，同様の計算をすると 5000～1 万2000人日の雇用を生み出すことのできるような規模である。